E/CONF.39/H/33
18 Oct.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : H.1

France

METHODE DE LA PLANIFICATION EN PAYS PEU DEVELOPPES

Par Jean-Louis FYOT,
Chargé d'Etudes à la Société
d'Etudes pour le Développement
Economique et Social

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

METHODE DE LA PLANIFICATION DANS LES PAYS PEU DEVELOPPES

Par Jean-Louis FYOT, chargé d'études
à la Société d'Etudes pour le Développement Economique
et social

Le problème de la planification se pose pour les pays en voie de développement en termes qui diffèrent sensiblement de ceux qui se rencontrent chez les nations industrialisées.

Pour une économie de type occidental, Grande-Bretagne, France, Allemagne, ou Etat-Unis, la tâche de la planification consiste avant tout à déceler les "maillons faibles" de l'appareil de production, ceux qui risquent d'en ralentir ou d'en compromettre la croissance. Il s'agit d'ajuster celui-là aux exigences de celle-ci; les transformations restent le plus souvent marginales: les rythmes de croissance des différents secteurs d'activité se trouvent largement inscrits dans l'évolution antérieure de l'économie.

Par contre, l'évolution de la demande finale joue un rôle central dans la détermination des programmes d'équipement et de production. Et les besoins d'emplois nouveaux constituent une contrainte à introduire dans tout modèle de développement.

La situation dans les économies à développer forme un contraste saisissant. Il ne s'agit plus déceler des maillons faibles dans l'appareil de production, ni de dégager des tendances spontanées antérieures, un taux de croissance qu'il faudrait maintenir ou accélérer. L'analyse économique rétrospective permet certes de mettre à jour les raisons du sous-développement actuel. A elle seule, elle ne laisserait toutefois anticiper qu'une stagnation continue et un appauvrissement grandissant. En fait, il ne suffit pas de modifier ou d'ajuster l'appareil de production aux exigences de la croissance, mais il faut créer, souvent de toute pièce, un appareil de production nouveau. Le problème c'est d'inventer et de vouloir des taux de croissance radicalement différents des tendances constatées dans le passé. Il s'agit de déterminer les options et les interventions nécessaires, à tous les niveaux, pour que soient mis en place, par blocs, les investissements que réclament l'industrie et l'agriculture, afin que l'appareil de production créé permette le démarrage d'un processus de croissance.

En outre, aussi longtemps que ce résultat n'est pas obtenu, ni l'augmentation des niveaux de vie, ni même souvent la réalisation immédiate du plein emploi, ne peuvent constituer les éléments déterminants de la planification. Concentrer la majeure partie des ressources du pays et des efforts de développement sur des objectifs de ce genre pourrait compromettre l'équipement du pays et par là son essor à long terme.

Il n'est pas question ici d'ajustement marginal, mais d'innovations le plus souvent radicales, parfois révolutionnaires, lorsqu'au nombre des obstacles au développement, il faut compter les structures sociales, politiques et administratives, voire religieuses.

Par contre, comme la tâche de développement est particulièrement lourde pour les nouveaux pays indépendants, les réformes à entreprendre et les efforts à fournir exigent la collaboration active de tous et des sacrifices de chacun. Par suite, pour être efficace, surtout si elle doit prévoir le recours à une certaine dose de contrainte, la planification ne peut faire litière des aspirations légitimes et des besoins réels des groupes et des individus. On ne voit pas, en particulier, comment on pourrait obtenir l'adhésion des populations rurales aux tâches de transformation et de modernisation du milieu traditionnel dans lequel elles vivent, si leurs efforts ne se matérialisent pas peu à peu par des améliorations de leurs conditions d'existence.

Planifier la mise en route d'un processus de croissance, dans des pays où les obstacles au développement sont autant humains et sociaux que matériels et techniques, suppose en fait qu'on prête le plus grand soin aux hommes (à leur mentalité et à leurs exigences) avec lesquels il s'agit de mener à bien cette tâche. Le planificateur doit accepter de résoudre un problème nécessairement plus complexe que celui qui se limiterait à la mise en place d'un appareil de production. Malgré l'importance de cette dernière tâche, il doit, entre autres, faire place dans ses calculs et ses interventions aux exigences incompressibles des consommateurs, à celles aussi des travailleurs ruraux ou urbains.

Bref, la spécificité du problème à résoudre impose à la planification en pays sous-développé des aspects qui lui sont propres; de façon plus large qu'en pays industrialisé, celle-ci doit en effet : a) être globale, b) procéder par approche successives, c: résulter d'une élaboration collective.

1° - Planification globale. Dès que le pays approche de la période du "décollage" son Plan doit être global, au même titre qu'il l'est dans un pays industrialisé. Il doit déterminer un ensemble cohérent d'objectifs et de moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre, tel que le processus de croissance puisse être effectivement déclenché, au cours d'une période de temps donnée.

Beaucoup plus, toutefois, qu'en pays développé, la planification ne devra pas ici se limiter aux seuls secteurs économiques et financiers. Le sous-développement est tout autant sociologique et humain que purement économique. Vouloir introduire des techniques agricoles perfectionnées, sans entreprendre de transformer les mentalités et les habitudes de vie des paysans du milieu rural traditionnel, serait une tentative vaine. Il le serait également d'étudier un projet de réforme fiscale, sans tenir compte des structures administratives actuelles et de la psychologie dominante dans la fonction publique. Des interdits d'origine religieuse peuvent également rendre sans effet les mesures prises pour améliorer les rendements agricoles ou l'alimentation des populations: interdiction de tuer les singes ou de manger de la viande aux Indes. Le régime foncier, la dote ou le mode de gouvernement qui découlent du système tribal freinent, de même, en Afrique Noire, la modernisation des structures économiques.

En pays sous-développé, le plan devra donc situer l'ensemble des objectifs économiques à atteindre et des moyens à mettre en oeuvre à cette fin, dans le cadre plus vaste des réformes et des interventions sociales, administratives, politiques qui s'avèrent indispensables pour permettre le développement.

2° - Processus d'itération. Théoriquement, dans un pays industrialisé, une fois déterminées l'évolution probable de la demande finale au cours des cinq ou dix prochaines années, et les contraintes que devra respecter l'expansion économique: nombre minimum d'emplois à créer, déficit maximum des échanges extérieurs, etc... les méthodes de programmation linéaire permettent de trouver directement la solution optima qui maximisera, par exemple, la production intérieure brute ou le revenu par tête.

En pays en voie de développement, par contre, il ne suffit pas de maximiser la production intérieure, sur cinq ou dix ans, mais de doter le pays de structures de production nouvelles qui lui donnent de rompre une fois pour toutes avec la stagnation antérieure. Il s'agit donc de trouver quelle répartition des investissements nouveaux, entre les différents secteurs d'activité, conférera à ceux-ci une importance suffisante pour qu'ils soient certes en mesure de déclencher un processus de croissance généralisée, mais qu'ils puissent, en outre, l'entretenir et l'accélérer au cours des quinquennats suivants. Si l'on cherchait seulement à maximiser la production intérieure sur cinq ans, on serait conduit à concentrer les investissements sur les secteurs à haut rendement immédiat: industries textiles, fabriques de chaussures, petite construction mécanique, etc... Seulement, plus les résultats obtenus seraient spectaculaires, moins aussi ils auraient de chance de pouvoir se reproduire au cours des périodes suivantes. Ces secteurs risqueraient de se trouver rapidement en perte de vitesse, lorsqu'ils ne croîtraient plus qu'au rythme de la demande finale. Ils ne seraient plus alors en mesure d'entretenir à eux seuls l'expansion économique au rythme souhaitable. Il faudrait donc qu'à ce moment-là le ralentissement obligatoire d'activité de certains secteurs se trouve plus que compensé par l'accélération du rythme d'expansion dans d'autres qu'on aurait pris soins de développer en temps utile: chimie lourde, chaîne de montage, métallurgie, etc...

Bref, la complexité du problème à résoudre ne permet pas, pour y arriver de recourir à un calcul économique simple; On est en fait obligé de procéder par approches successives.

Le processus d'itération comprend trois phases principales:

a - Compte tenu des possibilités latentes de croissance dans l'agriculture et l'industrie, mais aussi de la volonté des responsables politiques et des moyens d'action dont ils disposent effectivement, on commence par élaborer un ou plusieurs modèles de croissance. Ceux-ci déterminent différent niveaux de développement simultané des grandeurs économiques-clés: production agricole, production industrielle, énergie, bâtiment et travaux publics, services tertiaires, importations, en ressources et, du côté des utilisations: consommations publique et privée, investissement, exportations et variations de stocks. Ils en précisent en outre les implications en matière de financement public et privé, d'impôt et d'épargne, etc... Chacun des termes du modèle doit être compatible avec la croissance de tous les autres; en particulier, l'activité des entreprises de bâtiment et de

travaux publics doit correspondre au volume des investissements de cette nature et le montant des importations doit permettre celles d'outillages indispensables à l'équipement des usines.

Le modèle de croissance ne fournit, en fait, qu'un premier dégrossissage, par grande masse, du développement sur cinq ans, de la production, de l'investissement et de l'emploi. Son utilité majeure est de préciser, dans l'esprit des responsables politiques, la signification de tel ou tel type de croissance (à cinq, six ou sept pour cent) de la production intérieure, en termes de politiques économique, fiscale et financière. Les moyens dont disposent en général les services de planification, dans ces pays, ne leur permettent pas de pousser le travail de projection, par secteur et par branche, sur la base de plusieurs schémas de croissance. C'est à partir de modèles globaux que les responsables ont à se faire une idée du rythme de croissance qui correspond le mieux aux possibilités actuelles du pays et à la volonté nationale de développement. En tout cas, adopter un modèle plutôt qu'un autre, signifie pour les responsables politiques qu'ils sont disposés à mettre sur pied les politiques économiques et financières correspondantes, qu'ils sont prêts à protéger, si nécessaire, le marché local, à augmenter la pression fiscale, à réformer le régime foncier ou l'administration, etc... en fonction des résultats à obtenir. Il serait vain, par contre, de pousser l'étude d'un plan, à partir d'un modèle de croissance ambitieux, mais dont les responsables ne seraient pas en état, ou n'auraient pas la volonté de prendre les options et les moyens d'action qui correspondraient à ses exigences.

b - A partir du modèle retenu comme le plus conforme aux exigences et aux possibilités du pays, et pour en vérifier le caractère réaliste, on procède alors à une projection (quadriennale ou quinquennale) par secteur et par branche d'activité.

Passant du général au particulier, avant de revenir du particulier au général, on recherche les augmentations possibles de production, aux prix d'efforts qu'on s'efforce de déterminer, au niveau dechacune des branches dont se composent les différents secteurs d'activité. Il s'agit non seulement d'examiner les projets de créations industrielles ou agricoles, en cours d'étude ou de réalisation, mais les difficultés propres et les possibilités qui s'y trouvent aux prix de conditions déterminées: protection du marché contre la concurrence étrangère, initiative publique ou semi-publique au démarrage de certaines fabrications, formation de main-d'oeuvre qualifiée, organisation de la commercialisation des produits de la branche, implantation d'entreprises utilisatrices de ces produits, aide à l'exportation ou prospection des marchés extérieurs, avantages particuliers pour l'importation de biens d'équipement coûteux, etc...

On constate, par là, s'il est possible ou non de ventiler, entre les uns et les autres, les croissances globales prévues par le modèle envisagé.

En effet, on descend peu à peu au niveau d'objectifs précis: nombre d'entreprises à réaliser dans la bonneterie ou les articles en plastique, emplois à créer, main-d'oeuvre à former, etc... Au fur et à mesure des incompatibilités, peuvent apparaître entre les implications du modèle de croissance, au niveau des secteurs ou des groupes de secteurs, et les possibilités concrètes au niveau des branches et des sous-branches dont ceux-ci se composent. On revient alors au modèle

général; on le rajuste en fonction des conditions précises que révèlent les études particulières.

c - Il reste toutefois à vérifier la cohérence des objectifs retenus en terme de croissance à long terme: la structure de production mise en place à la fin du premier plan permettra-t-elle à l'expansion de se poursuivre et de s'amplifier au cours des périodes ultérieures?

S'il s'agissait de maximiser la valeur ajoutée ou l'emploi par milliard investi dans chaque secteur, compte tenu des contraintes économiques et techniques constatées dans chacun d'eux, le problème du calcul d'optimum économique serait "relativement" simple. Les méthodes de programmation linéaire sont suffisamment au point pour qu'on tente de le résoudre.

Seulement les investissement à réaliser au cours d'un premier quinquennat doivent tenir compte, nous l'avons vu, des exigences de la croissance économique au cours de la période suivante. Les concentrer sur les secteurs immédiatement productifs, en terme de valeur ajoutée ou d'emploi, risquerait de compromettre, dans six ou sept ans, la poursuite de l'expansion économique. En fait, un calcul économique limité à une période de cinq ans ne peut rendre compte de la meilleure manière de transformer des structures économiques qui ne sauraient l'être que sur une durée beaucoup plus longue. Comparer les avantages respectifs, en terme de valeur ajoutée sur quatre à cinq ans, d'investissements dans l'industrie textile ou la petite mécanique, d'une part, et dans la chimie lourde et les industries de montage, de l'autre, fera préférer forcément les premiers aux seconds. Des complexes chimiques qui exigent des années pour la réalisation et la mise en marche d'unités de production nouvelles se trouveront écartés par tout calcul d'optimum ne retenant que la maximisation de la valeur ajoutée sur cinq ans. Même sur de plus longs délais, prises isolément, chimie lourde ou chaînes de montage ne sauraient en fait créer autant de valeur ajoutée ou d'emploi, par milliard investi, que le textile ou les industries de la chaussure. Par contre, si l'on rattache à des industries l'ensemble des autres réalisations que leur existence devrait entraîner sur une dizaine d'années, la comparaison, en terme de valeur ajoutée ou d'emploi, risque de n'être plus systématiquement en leur défaveur. Dans le cadre d'une politique d'industrialisation, par exemple, la création d'une chaîne de montage d'automobiles peut justifier et susciter le lancement de toute une série de fabrications qu'utilisera l'usine mère: engrenages, pneus, vitres, accumulateurs, tôles, peintures, etc... En amont ou en aval, la réalisation d'un complexe chimique, en soit fort coûteux, peut avoir des effets analogues. Ces implantations sont susceptibles de constituer des pôles de développement qui favorisent l'introduction, en bloc, de nouvelles structures de production et exercent par suite, à six ou sept ans, des effets accélérateurs sur la croissance économique. Au contraire, des investissements plus proches des secteurs de consommations ne bénéficieront pas forcément des mêmes avantages.

Autrement dit, le problème d'optimum économique ne consiste pas à estimer, sur quatre ou cinq ans, les avantages respectifs d'implantations nouvelles dans différentes branches, chacune prise isolément. C'est sur sept à dix ans, la productivité de groppes entières d'investissements, dans différents secteurs, qu'il s'agirait de mesurer. On comparerait, par exemple, la valeur créée par

25 ou 50 milliards d'investissements dans un ensemble: filature-tissage-confection-textiles et par la même somme consacrée au lancement, espacé sur plusieurs années, d'une série d'entreprises liées: montage d'automobiles-fonderie et usinage de blocs-moteurs-usine de pneus-fabrique d'accus et d'engrenages. Il deviendrait de la sorte possible d'actualiser, à cinq ans, l'intérêt présenté; en terme valeur ajoutée et d'emploi par ces différentes grappes d'investissement. Les techniques de programmation linéaire redeviendraient utilisables.

Toutefois, de longues recherches seront nécessaires avant qu'on puisse appliquer ces méthodes à des problèmes aussi complexes. Il faudrait, en particulier, qu'on dispose d'expériences assez nombreuses et d'études technoques poussées, en matière d'implantations industrielles associées en pays sous-développé.

En attendant, force est de recourir à des méthodes plus empiriques, pour s'assurer que les structures de production mises en place sont capables de démarrer et d'entretenir, de façon continue, le processus de croissance recherché.

La méthode la plus simple consiste, semble-t-il, à vérifier la cohérence, en terme de croissance à long terme, des objectifs du plan quinquennal . Il suffit pour cela de prolonger ce dernier par des perspectives décennales. A partir de la structure de production réalisée, à l'année terminale du plan quinquennal, et des rythmes de croissance atteints, on construit un nouveau modèle de croissance pour la période ultérieure. Il s'agit que ce dernier poursuive et accélère, de façon réaliste, l'expansion démarrée au cours des années précédentes. A cet effet, on revient aux différents secteurs, on recherche en fonction de l'évolution du marché au fur et à mesure que les revenus croîtront et de l'élargissement des possibilités techniques, si la croissance possible pour chacun d'eux, compte tenu de la taille qu'il atteindra en fin de période, est susceptible de nourrir, au cours du quinquennat suivant, une expansion continue, sans ralentissement ni heurt, au rythme prévu par le modèle décennal.

On perçoit alors si l'appareil de production construit, au cours du premier quinquennat, ménage des marges de développement suffisantes, dans un nombre assez grand de secteurs, pour que le ralentissement d'activité dans certains se trouve plus que compensé par l'accélération du rythme d'expansion dans d'autres.

En procédant ainsi, par approches successives, on réunit peu à peu les éléments d'un plan cohérent. Dans le cadre d'un modèle de croissance générale, celui-ci détermine, en définitive, les conditions précises, au niveau de chaque secteur et de chaque branche d'activité, de la mise en route du processus de développement recherché.

3° - Elaboration collective. Toutefois, pour être réalistes, les objectifs finalement retenus, devront tenir compte des conditions concrètes non seulement économiques et techniques, mais aussi bien sociales, administratives, politiques voire religieuses, dans lesquelles leur réalisation devra être poursuivie. Ceci interdit, par suite, que la planification soit l'oeuvre exclusive de techniciens travaillant en chambre.

Il est indispensable que les responsables politiques qui doivent opter pour l'un ou l'autre des modèles de développement possibles soient parfaitement au fait de leurs implications respectives en terme de politiques économiques et financières, de réformes administratives ou fiscales, etc...

De même, la détermination d'objectifs de développement industriels ou agricoles exigent qu'un dialogue permanent s'établisse entre les techniciens des services du plan et les membres des milieux professionnels et syndicaux intéressés. Les premiers rappelleront aux seconds les exigences de la croissance globale, ces derniers obligeront les techniciens de la planification à tenir le plus grand compte de leurs difficultés propres.

Un dialogue de ce genre est d'autant plus indispensable, en pays sous-développé, que la notion même de développement global et de ses implications concrètes au niveau des différentes industries est le plus souvent étrangère aux industriels et aux travailleurs, quand elle ne l'est pas aux responsables de la haute administration. A fortiori, lorsqu'il s'agit de définir des objectifs de développements agricoles, à partir de la transformation et de la modernisation du secteur rural traditionnel, les techniques d'intervention à concevoir et les organismes d'encadrement et d'animation à créer ne sauraient l'être, sans une étroite collaboration de tous les milieux intéressés.

Le travail des commissions de planification, centrales ou régionales, revêt de la sorte, dans les pays en voie de développement, une importance particulière. D'une part, il doit permettre d'ajuster plus exactement les efforts à obtenir des différents secteurs d'activité aux possibilités réelles qui s'y trouvent, pour assurer la cohérence et le réalisme des perspectives globales de croissance. D'un autre côté, les commissions ont un rôle éducatif à jouer. Il leur faut ouvrir peu à peu les esprits, dans les différents milieux, à la compréhension des problèmes nationaux de développement afin que soient progressivement acceptés les sacrifices à consentir et les efforts à fournir par tous, pour que le pays arrive à vaincre la stagnation et le sous-développement.

La création d'une volonté nationale de développement conditionne, en définitive, la signification d'un plan, comme sa mise en oeuvre, dans un pays qui ne saurait démarrer un processus de croissance, sans la participation active de tous ses nationaux.

A la rigueur, dans un pays déjà largement industrialisé, on peut poursuivre une politique d'expansion économique et d'équipement en dépit de l'indifférence du grand public, voire contre sa volonté. Les tâches à accomplir et les efforts à fournir sont suffisamment mineurs, au niveau de l'économie globale, pour que les services administratifs compétents et les milieux professionnels directement concernés s'en acquittent, sans trop se soucier d'y intéresser l'opinion publique. Il n'en vas pas de même dans un pays qui doit mobilier toutes ses ressources et toutes ses énergies pour vaincre, sur son territoire, le fléau du sous-développement. Même une aide extérieure importante, en capitaux et en techniciens, se révèlera pratiquement sans effet, si elle se heurte à la résistance des structures tribales, à l'incohérence du régime foncier et de la fiscalité à l'anarchie et à la

et à la corruption de l'administration et des responsables politiques, à l'absence d'un esprit de "service public" chez les fonctionnaires de tout grade, au manque de désir de progrès et de formation en milieu urbain ou rural. Pour que le plan ne reste pas largement un mythe, il est indispensable que, du haut fonctionnaire au paysan de base, s'opère peu à peu une transformation radicale des mentalités et des comportements sociaux. Cette mutation doit les rendre perméables aux concepts d'intérêt général, de discipline et d'effort collectifs, disponibles pour une participation directe aux tâches de développement.

C'est aussi, comme condition de réalisation des objectifs retenus que le planificateur doit réclamer la mise en oeuvre des réformes sociales et administratives indispensables, la création d'organismes et d'institutions propres à créer une mystique nationale du développement, à mobiliser les esprits et les énergies au service des tâches nécessaires à l'essor économique et social du pays. Il est par là, conduit à déborder largement du domaine économique qui limite en principe son activité. Il ne saurait en être autrement, lorsque les données du problème à résoudre incluent autant d'éléments sociologiques et humains, quand le processus de croissance à lancer dépasse tellement le simple développement économique, qu'il met en jeu finalement l'ensemble des éléments dont sera faite demain la civilisation de ces pays. C'est aussi pourquoi les méthodes de planification employées et l'esprit dans lequel seront exécutés les plans élaborés risquent de marquer profondément leur destin.

1102 F - Oct. 1962 - 1,000